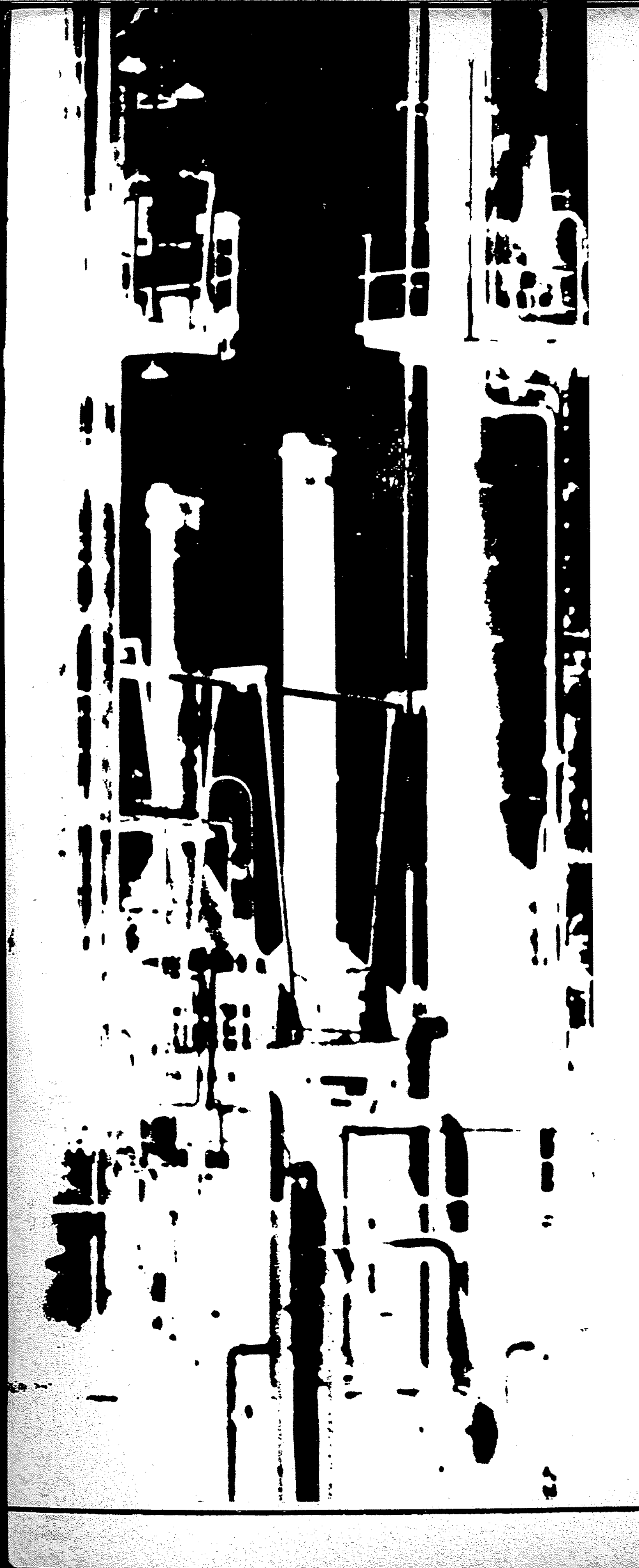

ESTATIZACION
Y BUROCRACIA
Néstor Campiglia
ENCICLOPEDIA
40
URUGUAYA



Estatización y Burocracia

Nestor Campiglia

La burocracia

La consideración del tema parece imponer una forma de comienzo: ¿qué es la burocracia? La palabra burocracia aparece en la vida diaria cargada con un sentido despectivo que responde a determinadas formas de funcionamiento propias de la burocracia pública y que es bastante ajena a su verdadero sentido.

La burocracia puede ser definida como el tipo de organización planeado para realizar tareas administrativas en gran escala, mediante la coordinación sistemática del trabajo de muchos individuos. Esta definición nos está ya imponiendo la siguiente precisión: cuando se trata de coordinar el trabajo de unos pocos individuos —que trabajan, por ejemplo, en una pequeña empresa— no es posible hablar de burocracia, puesto que no está presente el tipo de organización necesario para la efectiva realización de tareas administrativas en gran escala. Esta forma de realización de las tareas administrativas impone un alto grado de especialización de las mismas, lo que a su vez crea la necesidad de un complejo sistema de coordinación. Es evidente que las tareas administrativas realizadas en pequeña escala no pueden llegar a un grado tal de especialización que haga necesario el establecimiento de un sistema que coordine las diversas especializaciones. Es evidente también que cuanto mayor sea la especialización de las funciones administrativas, tanto mayor será también la complejidad del sistema que las coordine.

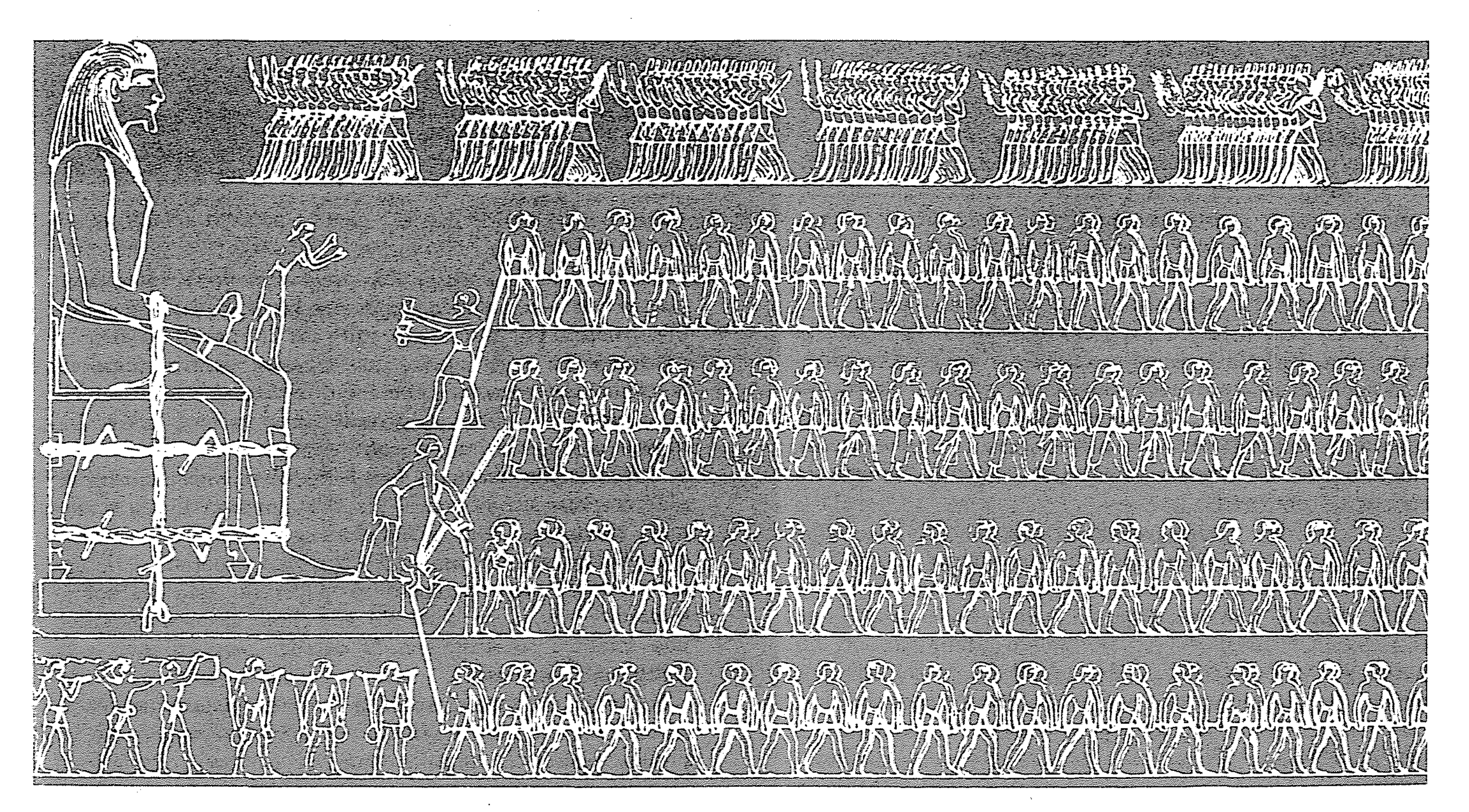
La aparición de la burocracia responde pues a una necesidad, a una tarea que debe ser realizada; a un problema a solucionar. En el antiguo Egipto se produjo para la construcción y regulación de obras de riego en todo el país. La Iglesia Católica tuvo también su burocracia, para responder a los problemas derivados de la administración de un sistema que alcanzaba un alto grado de complejidad y extensión.

La aparición de la burocracia aparece posteriormente ligada al desarrollo del capitalismo, tal como Max Weber lo ha señalado. Una pequeña empresa no tiene porqué valerse de un complejo aparato burocrático, pero éste va siendo cada vez más necesario, a medida que el tamaño de la empresa aumenta. La necesidad de crear un aparato administrativo crece a medida que el tamaño cada vez mayor de la empresa apareja la especialización de funciones e impone la necesidad de coordinarlas. Una empresa industrial no puede quedar limitada a la planta de producción, puesto que esa misma planta da lugar a problemas de administración y de coordinación que deben ser resueltos; la índole de las funciones es radicalmente diferente, pero las tareas manuales de producción deben ser coordinadas, y esta coordinación corre de cuenta de la burocracia.

El resultado económico de la empresa capitalista depende de la existencia de una administración racional que asegure la más completa explotación del conocimiento tecnológico. Esa administración que actúa racionalmente se caracteriza por el ejercicio del tipo de autoridad que Weber llamó legal, o racional-legal, el que se basa en la creencia en la "legalidad" de las normas y en el derecho a ordenar de quienes llegan a ejercer autoridad de acuerdo a esas normas.

El funcionamiento de la burocracia está regido por normas establecidas con una pretensión de obediencia, y los miembros de la burocracia están obligados a obedecer en esa calidad de integrantes, la que les impone la obligación de aceptar las órdenes impersonales provenientes de quienes ocupan cargos superiores. La obediencia no es debida a los individuos en cuanto tales, sino a los que ocupan los cargos cuyo ejercicio implica la emisión de órdenes. Estas órdenes son impersonales, porque son las órdenes de la persona que ocupa el cargo, y es indiferente que él esté ocupado por una u otra persona. Las órdenes serán igualmente obedecidas por los mismos o por otros subordinados que hayan pasado a ocupar los cargos dejados vacantes por los anteriores, porque estos funcionarios estarán a su vez obligados a obedecer como consecuencia del desempeño de cargos que obligan a la obediencia. Las relaciones no se establecen entre las personas en cuanto tales, sino que son relaciones entre quienes ocupan cargos jerárquicamente diferenciados: los que ocupan los cargos jerárquicamente superiores tienen el derecho de emitir órdenes. La pretensión de obediencia a que hacíamos referencia se basa en que los que ocupan cargos jerárquicamente inferiores están obligados a acatar esas órdenes, a obedecerlas.

La burocracia se basa en la división del trabajo y el titular de cada cargo disfruta de la autoridad necesaria para llevar a cabo sus tareas. Estos funcionarios carecen en general de toda relación con la propiedad de los medios de producción o de administración, puesto que sólo son empleados encargados del cumplimiento de determinada



A los egipcios debemos el origen de la vapuleada institución burocrática.

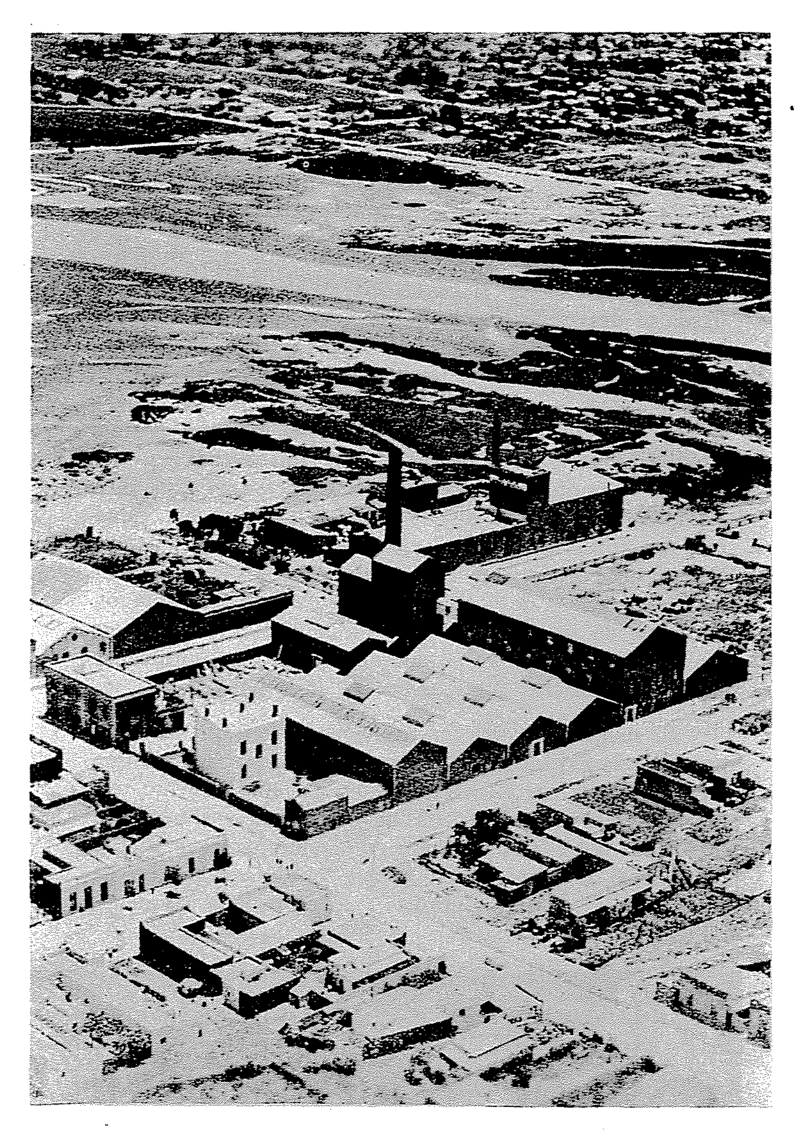
tarea. Llegan al desempeño del cargo mediante el procedimiento de la designación y nunca de la elección. En el tipo ideal de burocracia, esa designación se basa en la especial capacitación para el desempeño del cargo, puesto que esa capacitación es la que puede permitir el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas al mismo. Dice Weber que en los casos en que la racionalidad es mayor, la capacitación técnica es medida por medio de pruebas o garantizada por diplomas que la certifiquen.

Los funcionarios son remunerados en dinero y los sueldos están graduados de acuerdo al rango del cargo dentro de la jerarquía burocrática. Como consecuencia de ello, el ascenso trae aparejado un aumento de remuneración. Ese ascenso es acordado por los superiores y depende de la antigüedad, del buen desempeño, o de ambos. Es decir, que existe una carrera abierta a los funcionarios, la que en gran parte depende de la forma en que cumplan sus tareas, puesto que esos ascensos son concedidos por las personas que controlan de manera sistemática su conducta.

Otro rasgo característico del tipo ideal de burocracia es que el cargo burocrático es considerado como la única o al menos como la principal ocupación de los funcionarios.

La burocracia que funcione de acuerdo a lo indicado alcanzará el más alto grado de eficiencia porque se ajustará al tipo ideal, racionalmente pensado para que esa eficiencia pueda ser alcanzada, y podrá ser utilizada para la realización de todo tipo de tarea administrativa. La empresa capitalista no es más que un ejemplo, puesto que la administración burocrática existe tanto en la Iglesia como en el Estado, en los ejércitos como en los partidos políticos, en los sindicatos como en cualquier clase de club privado. En todos los casos, la burocracia es —desde el punto de vista técnico— el medio más racional. En la empresa capitalista asegura la continuidad de la producción y por ende de la ganancia, porque asegura una administración estable, estricta y calculable. Esas necesidades administrativas de la empresa capitalista no son diferentes en un sistema socialista de producción, puesto que en este caso la búsqueda de la mayor eficiencia es también racional, como medio para el logro de una producción mayor, y de mejor calidad. Las exigencias de eficiencia tampoco son diferentes cuando se trata de la administración estatal o de un partido político que aspire a conservar o a conquistar el poder. Tal vez podría incluso discutirse hasta qué punto la organización burocrática de la empresa capitalista obligó a la adopción de la misma por parte del Estado y de los sindicatos, o contribuyó a reforzar las tendencias existentes, como forma de incrementar su propia eficiencia, frente a una empresa que —burocracia mediante— lograba aumentarla en forma continuada.

Weber dice que la administración burocrática significa fundamentalmente el ejercicio del control en base al conocimiento y que éste es el rasgo que la hace especialmente racional. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el carácter racional de esta forma de administración no puede ser visto con independencia del fin perseguido por quienes la adoptan; propagar la fe, obtener ganancia, ejercer el poder, son fines que los jerarcas de las organizaciones burocráticas (ellos mismos no son burócratas) intentan realizar. La forma de organización no es sino un medio, el más racional, para el logro del fin propuesto y ese fin

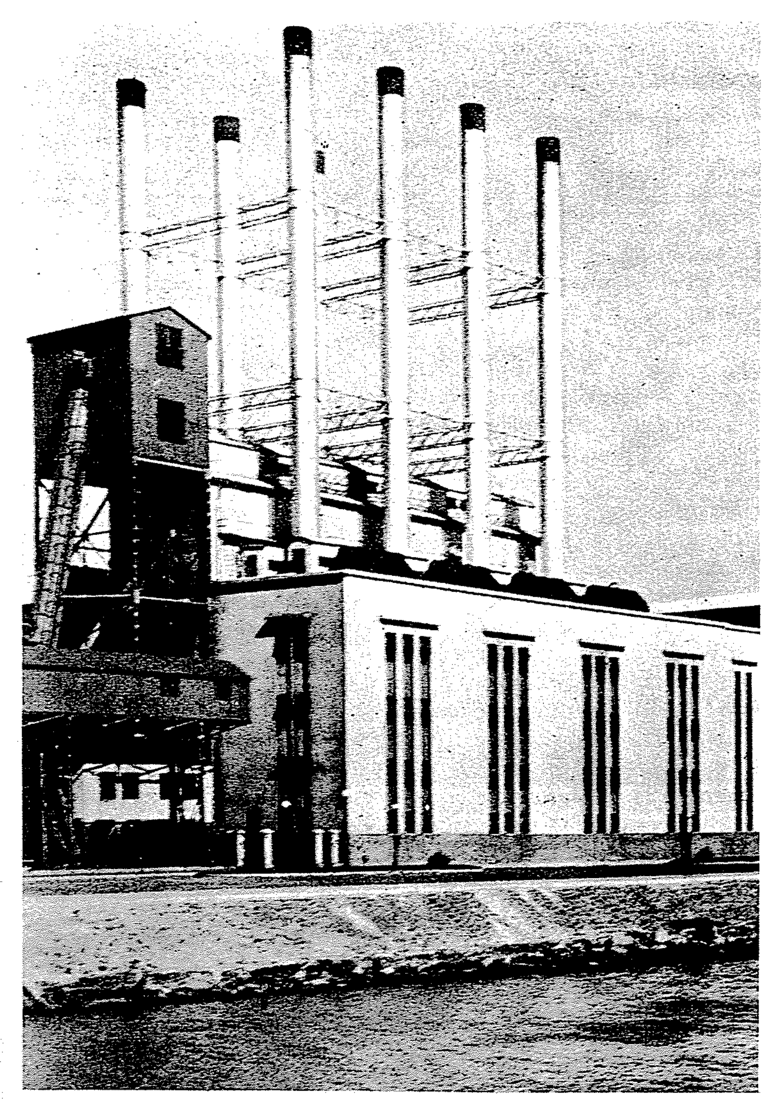


Alguna vez la ANCAP fue una empresa próspera. (Planta de alcoholes en Capurro, 1931).

es absolutamente ajeno a los integrantes de la burocracia, puesto que es elegido por quienes la crean, la dirigen, en una palabra, por quienes la utilizan. El control en base al conocimiento es el medio más racional para el logro de la meta propuesta, cualquiera que ésta sea. Puede tratarse de una meta pública o privada, productiva o educativa, militar o religiosa, sanitaria o deportiva.

Vimos anteriormente que la burocracia apareció ligada a la empresa capitalista, o sea que apareció ligada a una meta productiva con finalidad de ganancia. Su existencia contribuyó, por lo tanto, al desarrollo económico de las sociedades capitalistas, pero su papel no es en absoluto diferente cuando se trata de aumentar la producción en una sociedad socialista, en la que la meta ganancia esté completamente ausente.

De lo dicho se desprende también que su existencia se encuentra asimismo ligada al desarrollo social. No es posible pensar en una campaña de alfabetización ni en el funcionamiento de una Universidad si no existe un aparato administrativo que permita el logro de los fines pro-



La nacionalización de la producción y distribución de energía eléctrica fue una progresiva tarea del siglo XX. (Edificio de la Usina Central de UTE, 1931).

puestos. No es tampoco posible pensar en el intento de elevar el nivel sanitario de una población si no hay una burocracia que administre para que esa finalidad pueda ser implementada, para que las vacunas sean administradas y la asistencia hospitalaria sea efectivamente prestada.

El proceso de burocratización es parte del proceso de salarización que caracteriza a la modernización de la estructura ocupacional. Puede deberse a la iniciativa privada o a la actividad pública, puede derivar del desarrollo económico o del desarrollo social, o de ambos, en grados diferentes. Pero no es imposible que ese proceso se produzca —o se vea incrementado— por la acción de factores diferentes, tal como ha ocurrido en el Uruguay. La extensión de la actividad estatal llevó al crecimiento de la burocracia pública. De esta manera se vino a limitar el crecimiento de la burocracia privada (o de las burocracias privadas), puesto que las actividades eran sustraídas a los particulares para pasar a estar a cargo del Estado. Sobre este hecho incidieron posteriormente otros factores que pasaremos a analizar.

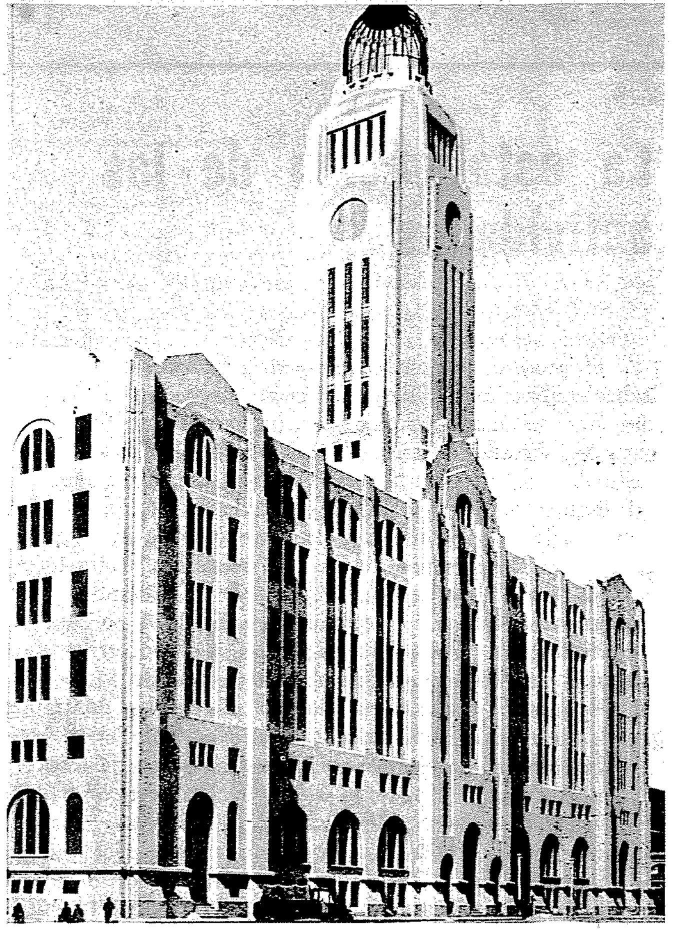
La estatización de las actividades

El proceso de estatización podría hacerse arrancar de la nacionalización del Banco de la República y del establecimiento del monopolio de los contratos de seguros por parte del Estado, ocurridos en el año 1911. En el transcurso del año siguiente se estableció el Banco de Seguros del Estado, se dictó la ley de nacionalización del Banco Hipotecario y se estableció el monopolio de la energía eléctrica en Montevideo. Se crearon asimismo el Instituto de Química Industrial, la Dirección de Hidrografía y el Instituto de Geología y Perforaciones. En 1915 se creó la Administración Nacional de Tranvías y Ferrocarriles del Estado y se estableció el monopolio estatal de los servicios de correo, telégrafo y teléfono. El proceso continuó con la creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, en 1916, con la nacionalización del Ferrocarril del Este, en 1919, con la ampliación del monopolio del Banco de Seguros del Estado, en 1926, con el monopolio estatal de todos los servicios marítimos del puerto de Montevideo, en 1927.

Todo este proceso implicó la creación de diferentes burocracias administradoras, las que quedan englobadas en la expresión: crecimiento de la burocracia. Y sin embargo, en 1930, los funcionarios públicos apenas pasaban de 30 mil. Se podría decir que el proceso de estatización había sido acompañado por la creación de las organizaciones administrativas indispensables para la adecuada prestación de las actividades que el Estado tomaba a su cargo. Esta afirmación cobra mayor validez si se toma en cuenta lo indicado por Vanger: en el presupuesto 1901-2 los funcionarios eran unos 19.000.

En 1931 se crea la A.N.C.A.P. y en 1932 la Administración Nacional de Puertos monopoliza los servicios portuarios. En este año los funcionarios públicos llegan a totalizar 52.000, o sea que durante dos años crecieron a un ritmo cercano a los mil funcionarios mensuales. Parece evidente que el incremento de la actividad estatal ocurrido en esos dos años no alcanza para explicar una aceleración tan marcada. Es conveniente tener en cuenta que en 1929 se produjo el crack de la Bolsa de Nueva York y que las consecuencias de ese hecho se extendieron por todo el mundo. El Uruguay no fue una excepción, y las medidas tendientes a limitar la inmigración, dictadas por nuestro país en 1932, no son por cierto ajenas a él.

Si se toma el volumen estimado de la población uruguaya en los años 1930 y 1932, se podrá ver con claridad hasta donde el aumento del número de funcionarios no tuvo la menor relación con el crecimiento de la población. Esas cifras son las siguientes: para 1930, 1.703.700 habitantes, y para 1932, 1.759.800. Si se las pone en relación con el número de funcionarios, se verá que en 1930 los 32.000 funcionarios que la actividad pública comprendía eran el 1.8 % del total de la población y que en 1932 los 52.000 funcionarios habían hecho subir ese porcentaje a 2.9 %.



El sucesivo centralismo portuario montevideano transformó a su Aduana en un portentoso y poblado organismo administrativo.

El proceso de estatización cobra nuevo impulso desde mediados de la década del 40. En 1945 se organiza el SOYP sobre la base del Instituto de Pesca creado en 1911. Dos años después se establece el Consejo Nacional de Subsistencias. En 1951 se dicta la Ley Orgánica de PLUNA, que de servicio de economía mixta había pasado a ser enteramente propiedad del Estado. En 1952 se crea la OSE y se dicta la Ley Orgánica de la AFE, para administrar los ferrocarriles adquiridos por el convenio celebrado en 1948 con Inglaterra. En esta fase del proceso influyó sin duda el concepto británico de inversión rentable. El mantenimiento del servicio de ferrocarriles sólo pudo ser logrado al precio de inversiones y déficits considerables, respecto de los cuales muy poco podría haber hecho la más perfecta de las burocracias. La que los administró desde su estatización no podía obrar el milagro de prestar un buen servicio sin producir pérdidas. En este caso se confió a una burocracia pública una tarea imposible, pero la meta que determinó la estatización no fue precisamente la prestación de un servicio eficaz, sino algo así como un favor a la declinante nación que tanto había hecho para que la guerra fuera ganada.

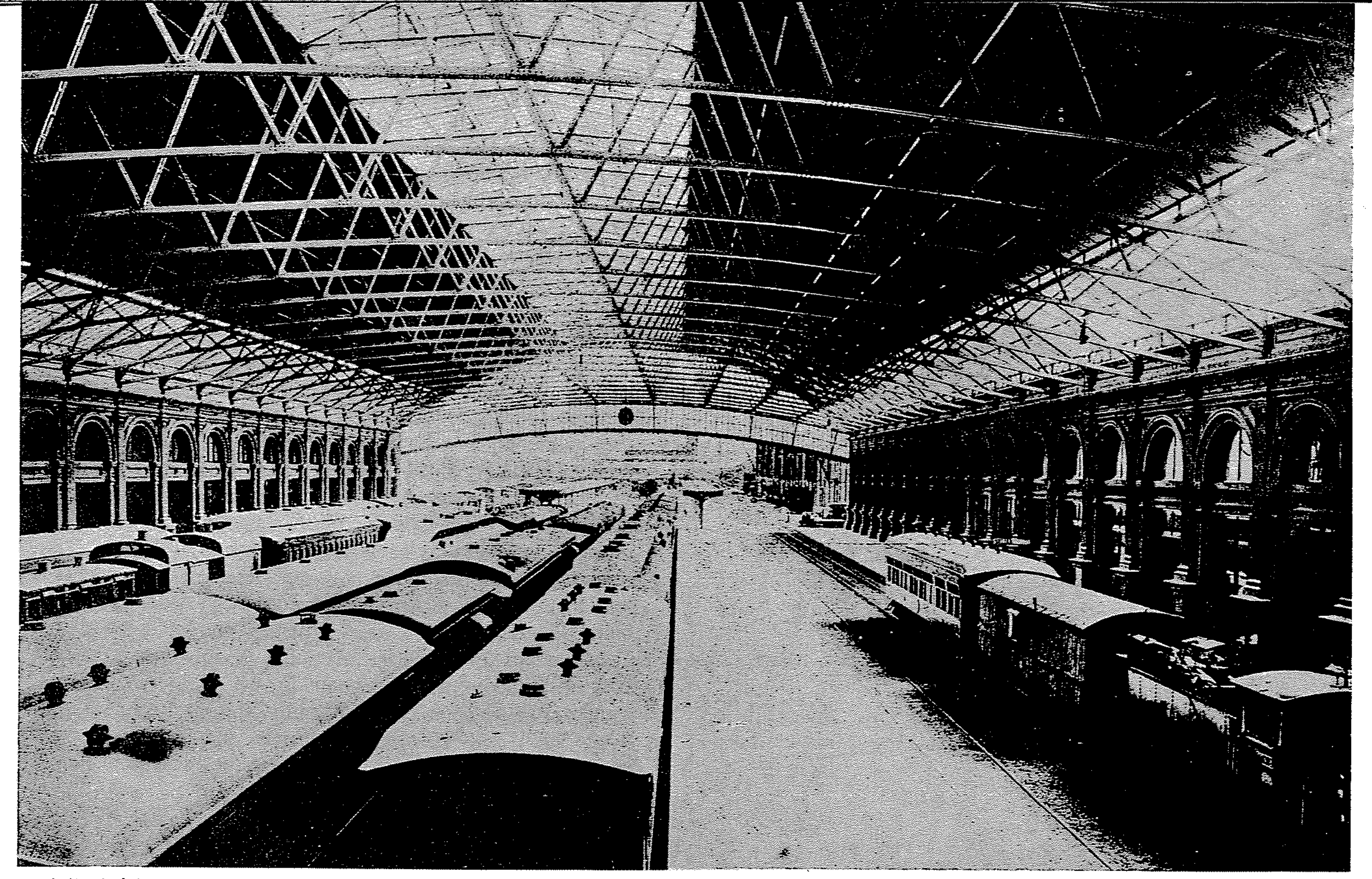
La Comisión de Inversiones y Desarrollo económico ha elaborado las cifras alcanzadas por los funcionarios públicos en ciertas fechas. En 1955 llegaban a 166.400, lo que representa respecto del año 1932 un aumento cercano a las 115.000 personas. Si se divide esta cifra por el número de años transcurridos desde 1932, se puede constatar que los funcionarios crecieron a un ritmo de 5.000 por año. En 1932 eran el 2.9 % de la población total del país, en 1955 habían llegado a ser el 7.1 %.

En 1961 —seis años después— los funcionarios sumaban 193.800, lo que representa un aumento algo superior a los 4.500 por año. Como se ve, el ritmo no ha sufrido mayor variación. Esos 193.000 funcionarios del año 1961 alcanzaban a ser nada menos que el 7.7 % del total de la población del país.

La absorción de un número tal de personas por parte del Estado respondió obviamente a causas diferentes de las que habían determinado anteriormente el proceso. Hasta el momento en que la crisis repercutió en nuestro país, la administración había dado trabajo a aquellas personas que eran necesarias para su funcionamiento, o a un número no mucho mayor. A partir de esa fecha, en cambio, la administración pasó a cumplir otra función absolutamente ajena a la que había desempeñado: ocupó a todas aquèllas personas que de otra manera no habrían logrado conseguir trabajo, con lo que vino a cumplir una función de pacificación social. Esta función es de fundamental importancia en toda sociedad y puede ser satisfecha de muy diversas maneras; en nuestro país fue cumplida, aunque seguramente no en forma exclusiva, por una administración que absorbía un número de funcionarios que excedía ampliamente del necesario para su adecuado funcionamiento. Esto equivale a decir que la burocracia vino a ser una parte importante del sistema integrativo, porque mediante el empleo masivo se podía al menos satisfacer las necesidades más urgentes de una parte cada vez mayor de la población. Mediante la satisfacción de esas necesidades se lograba que muchas personas se sintieran parte de la sociedad que era capaz de concedérsela, se lograba que la sociedad se mantuviera integrada y, por ende, que perdurara sin sufrir grandes cambios.

El fenómeno del crecimiento desenfrenado de la burocracia estatal sirvió pues a fines que eran en lo esencial ajenos a las necesidades de las diferentes burocracias encargadas de la realización de tareas administrativas también diferentes. Cumplía en cambio otras importantes funciones que los titulares del poder no podían descuidar. Una sociedad que albergue un elevado número de desocupados se encuentra enfrentada a una situación de descontento que puede ser altamente negativa para la conservación del orden de cosas existentes, puesto que los desocupados pueden volverse contrarios a ese orden y, por lo consiguiente, pueden estar dispuestos a apoyar a quienes propongan un orden diferente.

Ya dijimos que los directores de la burocracia no se cuentan entre sus integrantes. Es así que las burocracias públicas son en general dirigidas por políticos, los que no forman parte de ellas y se suceden en su dirección, mientras que la burocracia permanece. Es obvio que el ritmo de sustitución de los políticos en el papel de directores de una determinada burocracia puede ser muy diverso, pero en lo esencial el fenómeno permanece incambiado. La burocracia se integra con funcionarios designados por quienes la dirigen, mientras que es dirigida por personas que son elegidas para esa función. Los políticos llegan a directores en razón de la posición que ocupan en el partido político del caso y/o en razón de los votos que lograron obtener en las elecciones. La elección puede tener por lo tanto dos formas: una directa, en la que los votantes eligen directamente, tal como es el caso de los Intendentes; otra indi-



Al final del proceso, bajo la administración de Luis Batlle (1949) la que fuera poderosa empresa inglesa del Ferrocarril pasó al dominio nacional (Interior de la Estación Central, 1910).

recta, en la que se vota por el partido y es éste quien elige entre sus miembros a aquellos que ocuparán la dirección de determinada burocracia, tal como es el caso de los directores de los Entes Autónomos.

En la situación por la que el Uruguay atravesó durante un período que podríamos estimar en más de tres décadas, los partidos políticos, que dirigían las burocracias públicas a través de alguno de sus miembros, optaron por la paz social y transformaron a esas burocracias en el gran mecanismo por el que se evitaba la desocupación, se satisfacían las aspiraciones de la población y se conservaba el orden existente.

La crítica a los partidos es muy común, y a menudo acerba, porque se los considera responsables de una opción que llevó al mal funcionamiento de las burocracias públicas, el que trae aparejados graves inconvenientes a quienes necesitan los servicios que ellas están encargadas de prestar, a veces ellos mismos burócratas de otra burocracia pública. Es sin embargo comprensible que los partidos se hayan empeñado en la conservación de un orden —de un sistema político— a cuya existencia estaban estrechamente ligados, aunque tal vez sea posible pensar que la solución de multiplicar indefinidamente los cargos públicos no fue por cierto la alternativa más imaginativa. Es probable que el transcurso del tiempo haya vuelto evidente lo que en su momento no era fácilmente perceptible, pero lo cierto es que el sistema estaba irremediablemente condenado, que pudo haber dado resultado únicamente como medida transitoria a corto plazo. Como solución única y a largo plazo es hoy evidente que iba a llegar un momento en el que los recursos dejarían de ser suficientes y en el que las reclamaciones iban a quedar insatisfechas, puesto que paralelamente no se tomaban medidas que llevaran al aumento de esos recursos. La burocratización excesiva pudo dar resultado como solución transitoria, si se hubieran tomado medidas tendientes a lograr el desarrollo económico, porque éste habría creado nuevas y más codiciables ocupaciones —a menudo privadas— y porque habría llevado a un aumento general de los recursos disponibles para la satisfacción de las aspiraciones de los miembros de la sociedad.

Los partidos se adaptaron a la nueva situación y crearon los mecanismos que permitían que el sistema cambiara sin cambiar. Se dió entonces una situación que podría llamarse de intercambio, en la que los partidos crearon los cargos y los asignaron a sus seguidores, mientras que éstos prestaron —o continuaron prestando— su apoyo a esos partidos.

Se ha insistido reiteradamente en el aspecto político-partidista del problema, pero vale la pena tener en cuenta que los partidos no hicieron más que adaptarse a la situación, puesto que había una masa de aspirantes a la obtención de los empleos que les permitieran escapar a la situación de desocupados. Los clubes políticos se transformaron así en algo similar a una agencia de colocaciones y aunque desempeñaron con empeño su labor nunca lograron satisfacer los requerimientos de una demanda que excedía ampliamente de los empleos ofertados. O sea que el número de postulantes a la obtención de un empleo público era siempre mayor que el de cargos disponibles. Esto no implica desde luego ignorar que los empleos fueron multiplicados mucho más allá del límite de lo necesario para la realización de las tareas administrativas encargadas a las

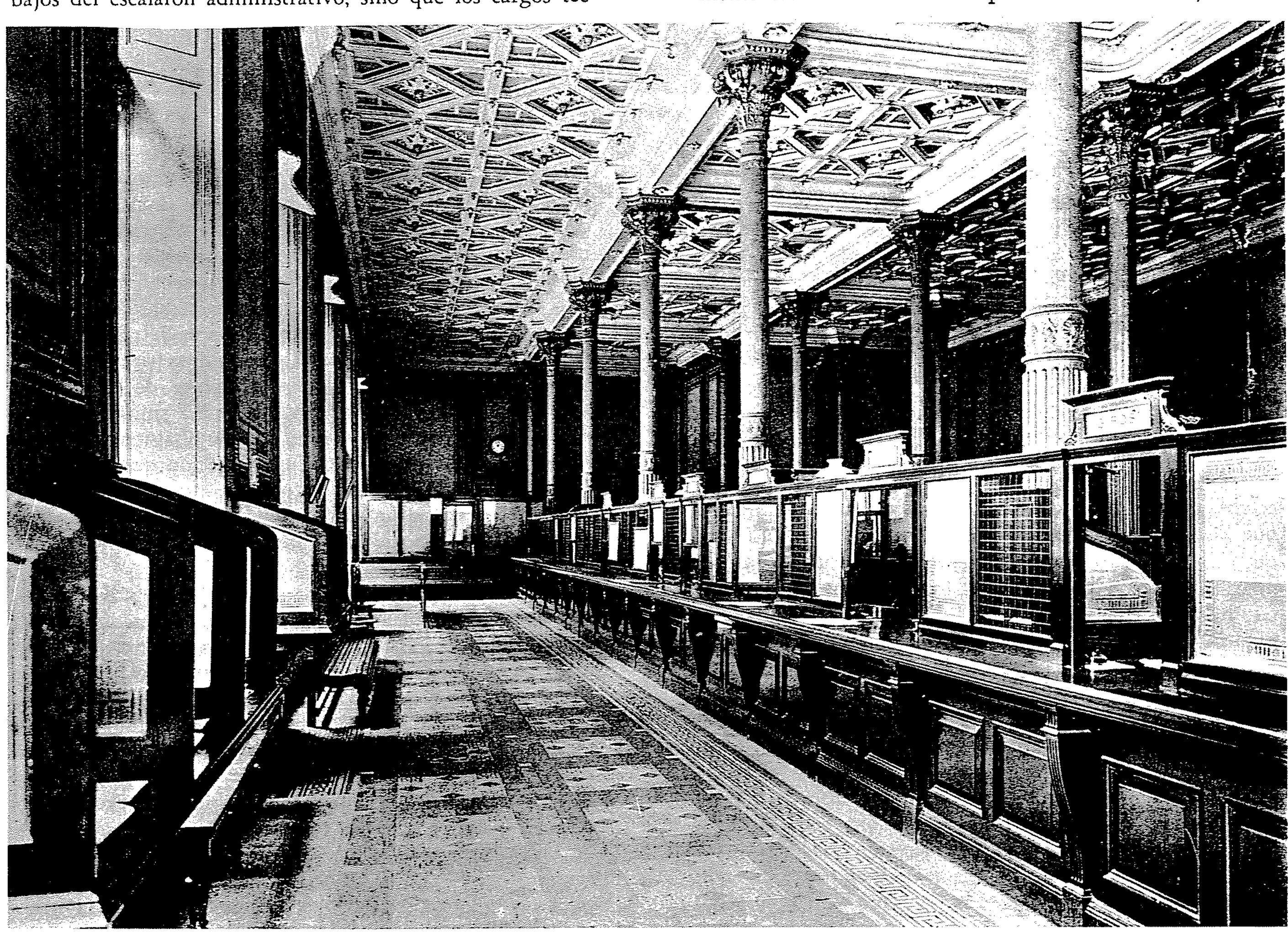
burocracias públicas, pero de todos modos nunca llegaban a ser suficientes.

¿Qué ocurría una vez que se llegaba a la función pública? Durante un cierto tiempo, la situación económica permitió que las remuneraciones alcanzaran para cubrir las necesidades de los funcionarios, pero el deterioro de esa situación determinó que fuera imposible aumentarlas en la medida en que habría sido necesario. La definición de esas necesidades no es invariable —no tiene por qué serlo— y es altamente probable que la acción de los medios de comunicación de masa haya llevado a un aumento de las expectativas de consumo. Las revistas, el cine y la televisión permiten conocer el nivel de vida de los países desarrollados, a la vez que las empresas realizan una publicidad que tiende a aumentar sus ventas, y sus ganancias. La acción de todos estos factores hace que los funcionarios aumenten sus expectativas, a la vez que la falta de desarrollo económico determina que, proporcionalmente, los recursos disponibles para enfrentar esas expectativas sean cada vez menores.

Un aspecto que vale la pena señalar es que la multiplicación de empleos no quedó limitada a los niveles más bajos del escalafón administrativo, sino que los cargos técnicos fueron también multiplicados mucho más allá de lo necesario. La razón es muy sencilla: los partidos recibían pedidos de ocupación provenientes de personas poco calificadas, pero también recibían solicitudes de profesionales universitarios a los que la función pública se les aparecía como el complemento seguro de otras actividades. El caso de los abogados es muy claro, puesto que el ejercicio de la profesión no llega a menudo a constituirse en una fuente de ingreso regular. El cargo público ofrece entonces un ingreso seguro, aunque no muy cuantioso, el que resulta compensado por el volumen de trabajo a realizar, que no pasa a menudo de los límites mínimos, y con libertad de horario por añadidura.

La inflación ha jugado indudablemente una parte importante, dado que ella carcomió sistemáticamente los aumentos nominales de sueldos, los que hacían crecer el número de pesos recibidos, sin que llegaran en general a incrementar la capacidad adquisitiva de quienes los percibían. En muchos casos, esos aumentos nominales no devolvieron a los funcionarios el poder adquisitivo alcanzado con el aumento anterior, con lo que las reclamaciones comenzaron a crecer con un ritmo cada vez más rápido.

¿Será acaso aventurado afirmar que es en este momento cuando la función de pacificación social dejó de ser



Al alborear el siglo, el Banco de la República cobijaba algunas pocas decenas de funcionarios.

satisfecha? Tal como dijimos anteriormente, la política del empleo masivo era conducente a corto plazo, pero llegó un momento en que la máquina mató al inventor, en el que las necesidades pudieron más que la lealtad hacia el partido que había otorgado el empleo. Mientras la función de pacificación pudo ser satisfecha, los beneficiarios guardaron hacia el partido una lealtad familiar, puesto que tanto ellos como su familia permanecieron fieles a él, a través de sucesivas elecciones. En un momento cuya determinación precisa nos resulta difícil, los aspirantes a la función pública comenzaron a participar en las actividades de más de un club, del mismo o de diferente partido, como forma de multiplicar sus probabilidades de acceso al empleo deseado, con lo que el mecanismo de conservación de los partidos dejó —también él— de funcionar con la misma eficacia que había alcanzado anteriormente.

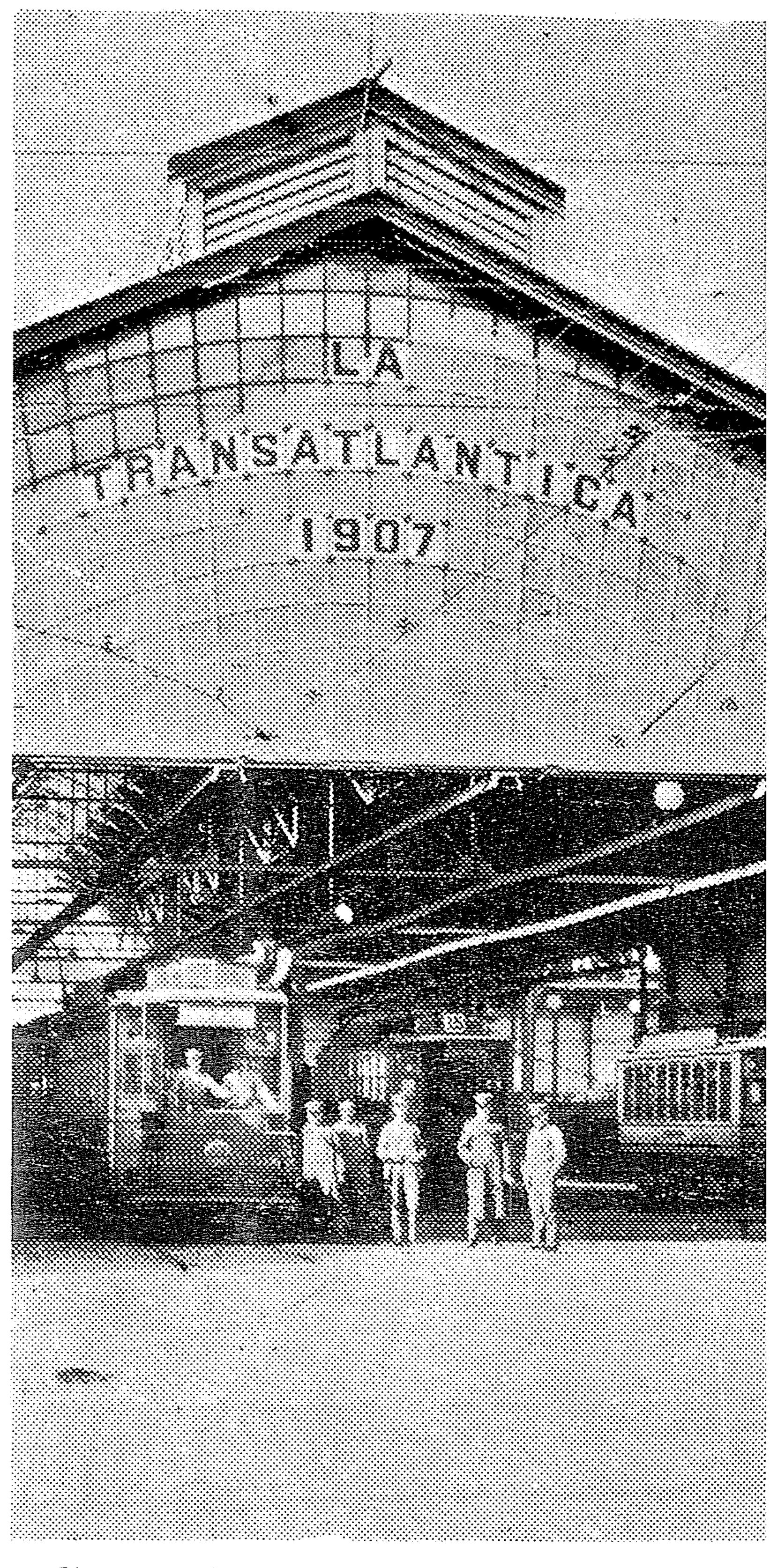
El proceso al que se aludió es asimismo complejo, puesto que los funcionarios se desdoblaron a menudo en dos: por un lado votaban una vez cada cuatro años, guardando en tales casos la lealtad al partido que los había designado, por otro lado reclamaban, contra ese mismo partido, nuevos aumentos de sueldo, o nuevas devoluciones del poder adquisitivo de sus sueldos.

El funcionamiento de la burocracia pública

Independientemente de las razones que llevaron a su creación, las burocracias públicas pasaron a desempeñar una función totalmente diferente. Corresponde que revisemos las características que las singularizan en el Uruguay, en comparación con los rasgos señalados por Weber como propios del tipo ideal de burocracia.

Las burocracias públicas aparecieron en el Uruguay como respuesta a un problema que debía ser solucionado: la necesidad de administrar. A medida que la población crecía y que la actividad estatal se ampliaba, esa necesidad de administrar iba también en aumento. Nuestra administración estatal no difiere en este aspecto de la empresa capitalista: su crecimiento determinó la especialización de las tareas y la necesidad de coordinarlas, es decir, hizo necesaria la existencia de la burocracia.

En realidad hizo necesaria la existencia de múltiples burocracias, puesto que las tareas a realizar eran también diversas. Es por esta razón que hemos utilizado la expresión burocracias públicas; el uso del plural tiende a poner de manifiesto que no hay una sino varias burocracias. De esta manera tuvimos una burocracia que podríamos llamar central, aunque tal vez sería mejor hablar de las varias burocracias particulares a cada uno de los ministerios. Tuvimos por otra parte burocracias departamentales, dedicadas a los problemas administrativos propios de cada una de las circunscripciones en que la República estaba dividida. Tuvimos burocracias asignadas a la realización de las tareas que el Estado iba asumiendo y hubo así una burocracia del —o para— el Banco de la República, otra para el Banco de Seguros, otra para la Administración Municipal de Transportes, etc.



Diversas compañías tranviarias inglesas nos cambiaron sus vetustos equipos por libras nuestras bloqueadas en Londres (Estación Agraciada de "La Transatlántica", 1910).



En la década de los años veinte había ya finalizado la estatización de los servicios portuarios.

Esas diversas burocracias no fueron creadas por capricho, sino que respondieron a una necesidad efectivamente existente en la sociedad, puesto que los impuestos debían ser cobrados, la salud pública debía ser atendida y la enseñanza primaria debía ser impartida. Con respecto a las actividades que el Estado asumió, la situación no es en absoluto diferente. Una vez tomada la decisión de que la provisión de agua potable, el servicio de transporte y el suministro de energía eléctrica corrieran por cuenta del Estado, se hacía indispensable establecer una burocracia para cada uno de ellos, como forma de que la función fuera desempeñada, de que el servicio fuera prestado. Tomando cualquiera de ellos como ejemplo, se puede pensar que las tareas a desempeñar por la burocracia encargada del servicio de prestación de energía eléctrica tenía que realizar las tareas que permitieran la producción de la energía y que hicieran efectivos el control del consumo realizado por los usuarios, el cobro correspondiente, la liquidación y el pago de los sueldos de sus funcionarios, la previsión del aumento del consumo, la compra y el pago de máquinas, de repuestos y de toda clase de materiales, etc. Estas y otras muchas tareas que no considero necesario detallar deben ser realizadas y coordinadas por una burocracia. En nuestro país, el servicio fue tomado a su cargo por el Estado y entonces la burocracia fue pública; si hubiera quedado en manos de los particulares, nacionales o extranjeros, habría dado lugar a la existencia de otra burocracia, cuyas funciones y cometidos habrían sido prácticamente idénticos, salvo en un aspecto: habría sido privada y no pública.

El buen resultado de la administración burocrática depende de la existencia de una racionalidad concretada en las normas que rigen su funcionamiento. Estas normas establecen el derecho a emitir órdenes y el deber de obedecerlas, de acuerdo al grado jerárquico que se ocupa dentro de la burocracia. ¿Es así en el Uruguay? Tal vez lo sea en el plano nominal, pero no lo es, por cierto, en el plano de la realidad. Esta no es sino una consecuencia del cambio en las razones sobre las que se basó la ampliación del número de burócratas. Cuando la burocracia es creada y ampliada con miras a la realización efectiva del servicio administrativo a su cargo, las normas establecen la manera más efectiva de funcionamiento y son respetadas porque de esa manera se logra la meta perseguida. Cuando es ampliada —y aún creada— para satisfacer fines diferentes, la



meta esencial no es el funcionamiento efectivo sino —en nuestro caso— el ocultamiento de la desocupación y la pacificación social. ¿Qué tiene de extraño entonces que el derecho a emitir órdenes y el deber de obedecerlas dejen de tener la importancia que alcanzan en el tipo ideal de burocracia. La emisión y el acatamiento de las órdenes buscan el funcionamiento efectivo. Cuando éste deja de ser perseguido, todos los aspectos referentes a la estructura jerárquica pierden a su vez importancia. La no emisión de órdenes —o al menos de órdenes que tiendan hacia la eficiencia— y/o su no acatamiento no tienen consecuencias especialmente graves, puesto que la función esencial de la burocracia se llena con el ingreso de los funcionarios a los cargos y no con el funcionamiento eficaz del aparato administrativo.

Esto no implica de ninguna manera afirmar que las normas no existen, dado que por el contrario existen, y en ciertos casos con exceso. Las alternativas a este respecto son varias. Es posible que las normas sean "viejas", que no se hayan dictado normas ajustadas a las nuevas condiciones y que, por lo consiguiente, sea imposible aplicarlas. Es comprensible que en algunos casos no se hagan esfuerzos por poner las normas al día, puesto que esos cambios buscarían en lo fundamental el mejor funcionamiento de la burocracia, y esta no es, como vimos, la meta esencial. En estos casos la administración funciona sobre la base de normas no escritas que se aplican a diario, mientras que las obsoletas normas escritas sólo son utilizadas para no beneficiar a las personas que no llenan ciertos requisitos, sobre los que volveremos más adelante.

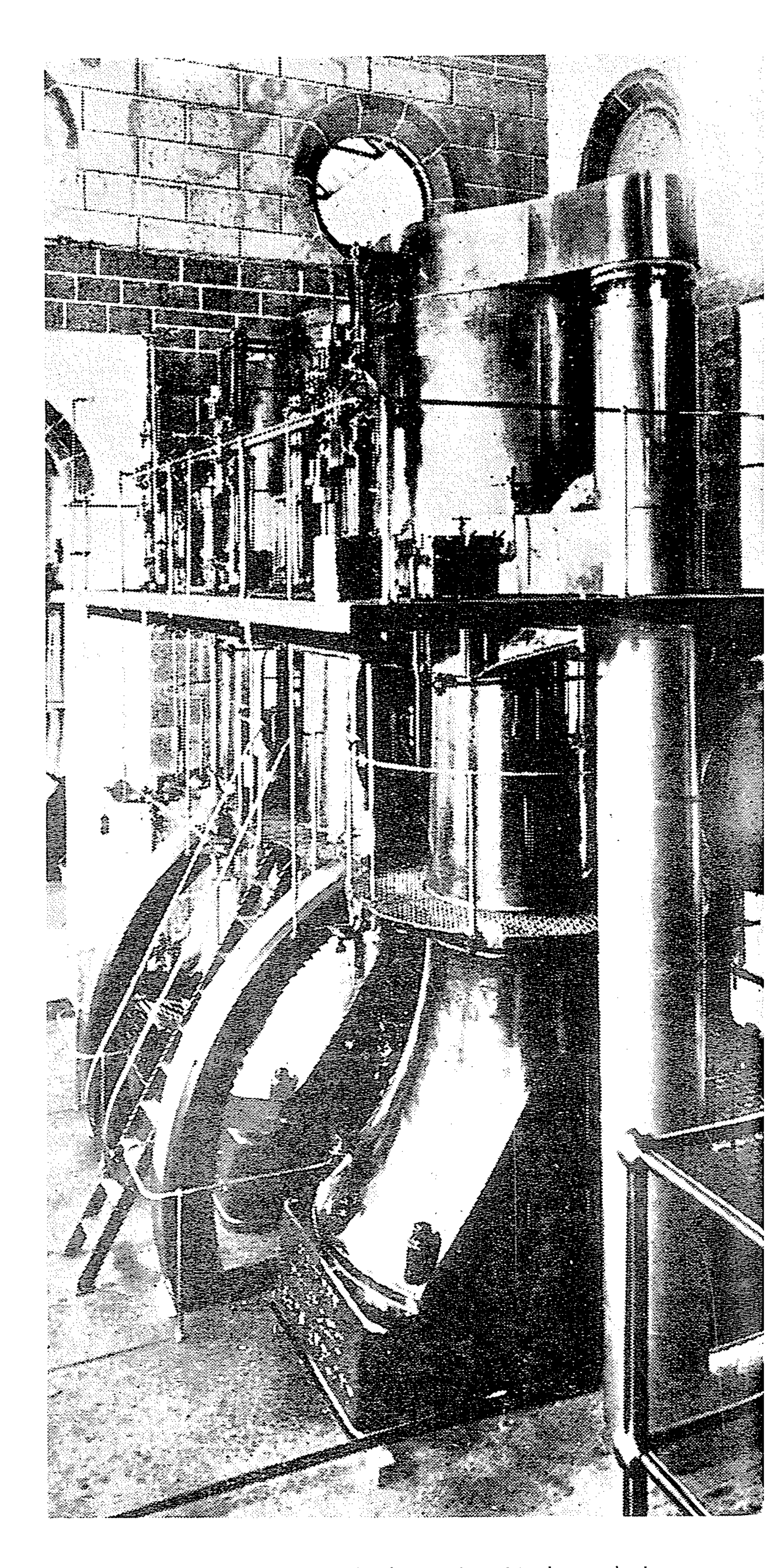
Puede ocurrir también que las normas existan superabundantemente, en cuyo caso sea casi imposible aplicarlas. Pueden ser excesivas, contradictorias, casuistas, y llegar al extremo de la inaplicabilidad, con lo que el funcionamiento diario tiene forzosamente que transcurrir por carriles totalmente distintos, más viables pero también más cambiantes según la circunstancia y el destinatario de la aplicación.

Sobre todo esto planea la forma de acceso a la función. En el tipo ideal de burocracia, las órdenes provienen de la persona que ocupa el cargo jerárquicamente superior, son impersonales y derivan del desempeño de ese cargo. Cuando la burocracia crece por razones ajenas a la búsqueda de una mayor eficiencia, el ingreso a la misma está en general ligado a la pertenencia o a la adhesión a un determinado partido político. Dijimos, por otra parte, que

las personas que dirigen las burocracias no se cuentan ellas mismas entre sus integrantes, no tienen la calidad de burócratas. En el Uruguay esos no burócratas dirigen las burocracias por el hecho de pertenecer a un partido, así como los propietarios de una empresa dirigen la correspondiente burocracia por el hecho de ser propietarios, y sin tener la calidad de burócratas. ¿Puede resultar entonces sorprendente que los funcionarios ingresados mediante la acción de un partido y los políticos dirigentes de la burocracia establecieran relaciones al margen de lo previsto por la estructura normativa? No tiene nada de sorprendente, puesto que la filiación política era el denominador común que unía a los subordinados y a los jerarcas, y porque era asimismo el elemento que unos y otros compartían con una parte de los destinatarios de la actividad administrativa. Ese elemento común fue así la causa de un funcionamiento diferencial de la administración, como consecuencia del cual las normas eran aplicadas a algunos, mientras que otros lograban quedar fuera de su esfera de acción. Es a este fenómeno al que se hacía referencia con anterioridad. Las normas obsoletas o casuistas eran solamente aplicadas a quienes no pudieran poner en movimiento alguno de los mecanismos que permitían escapar a él. (Esto podía ser logrado en realidad por más de un camino, y no sólo a través de los partidos, puesto que los amigos, los amigos de los amigos, los parientes, los amigos de los parientes, y así sucesivamente, podían también escapar a la aplicación de las normas que regían la vida de la administración. Hay además otra forma de lograrlo, que es la entrega de dinero, pero este aspecto será analizado en detalle más adelante).

Como consecuencia del mecanismo descrito, las normas que regían —o que deberían haber regido— el funcionamiento de la burocracia eran aplicadas sólo en una parte de los casos, lo que se traducía en un mal funcionamiento de la administración. Si se admite que las normas establecen el camino más racional para el logro de los cometidos, y se tiene en cuenta a la vez que ese camino racional es sistemáticamente dejado de lado, esa consecuencia ampliamente conocida que es la ineficiencia de las burocracias públicas resulta en gran parte explicada.

Pasando a considerar el aspecto relativo a la relación entre los jerarcas y sus subordinados, el fenómeno no podía ser, ni fue, por cierto, diferente. Los subordinados deberían haber estado en una situación de igualdad respecto de su jerarca, deberían haber estado sujetos, por igual, a castigos y recompensas. La razón es muy simple: aquellos integrantes de un sistema que consideran que no son tratados con justicia, llegan inevitablemente a sentirse ajenos al mismo Esto es especialmente válido para aquellos que no gozan de los favores de los jerarcas, pero tiene igualmente vigencia para los que son sus beneficiarios. Hay que considerar por otra parte la influencia que puede ejercer la seguridad de poder escapar a las sanciones, lo que se ve indudablemente agravado cuando las violaciones que podrían dar lugar a sanciones derivan de las órdenes o de las instrucciones —nada impersonales— de jerarcas no orientados hacia la buena marcha de la administración. Esa impunidad tiene consecuencias nefastas, tanto para los que se benefician de ella como para aquellos funcionarios que son los espectadores, en gran parte pasivos, de esa impunidad.



Varios servicios fueron centralizados en la OSE, dentro de los cuales la provisión de aguas corrientes heredó los equipos y redes de una antigua compañía inglesa. (Usina de Santa Lucía, 1924).



Un antiguo servicio público colonial frecuentemente arrendado a particulares constituyó en este siglo otro rubro de burocratización (Construcción del edificio central de Correos. Montevideo, 1925).

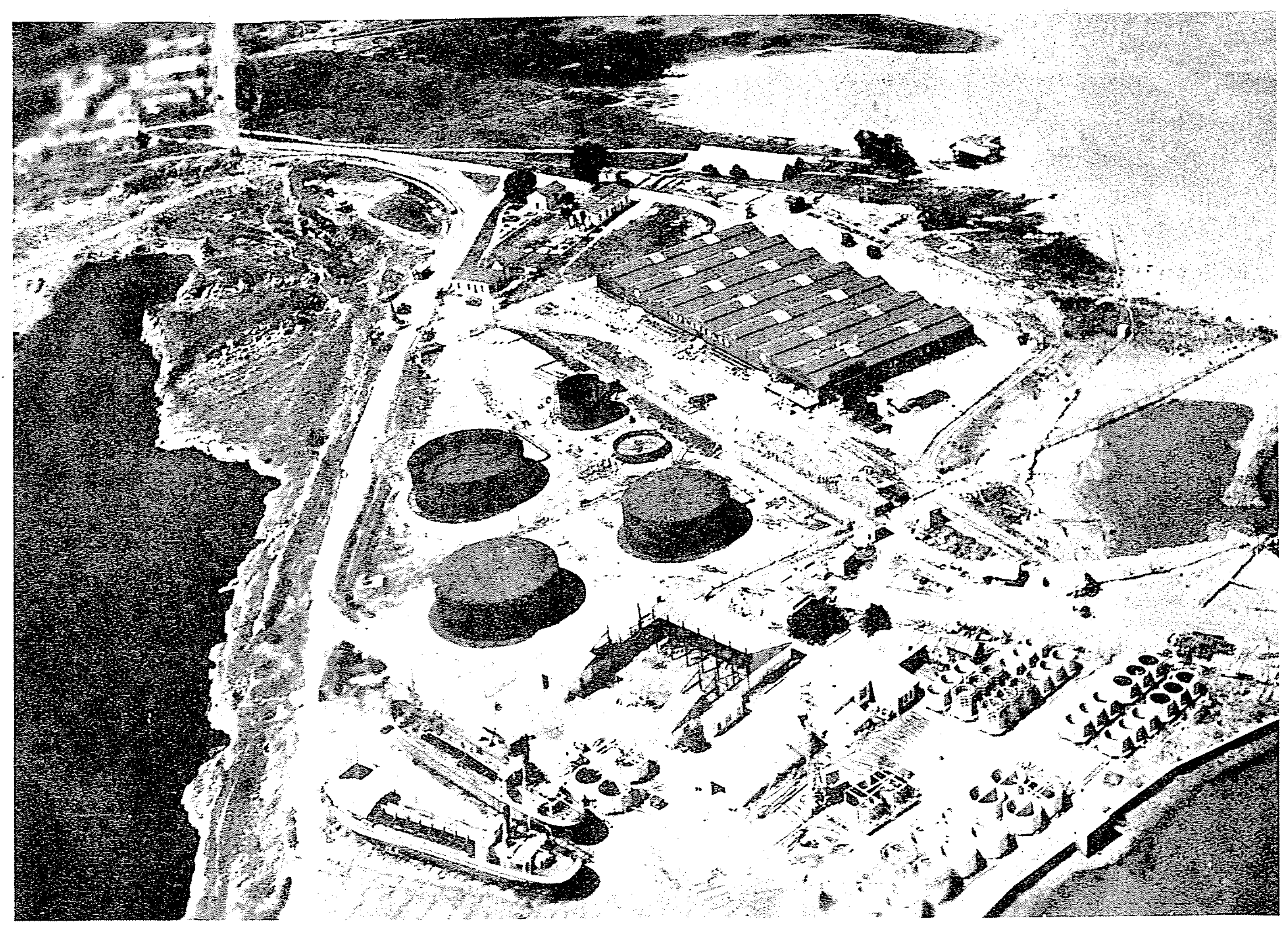
Cabe pensar además en ciertos casos en los que la relación jerárquica puede quedar totalmente desvirtuada. Ocurre en algunos casos que los subordinados tienen mayor peso que los jerarcas dentro de la estructura partidaria. Se presenta entonces un conflicto, puesto que quien está en una situación jerárquicamente inferior dentro de la burocracia, ocupa en cambio una posición más relevante dentro de la organización partidaria, la que se constituye en una coraza protectora y, en cierto modo, lo desvincula de la burocracia. Es así que está nominalmente sujeto a la autoridad de su jerarca, pero queda en realidad totalmente fuera del alcance de la misma.

Esta y otras fuentes de impunidad se traducen en la desaparición de la obligación de obediencia por parte de los subordinados, con lo que el principio sobre el que se construye el tipo ideal de burocracia resulta totalmente desvirtuado.

Hasta ahora nos hemos movido en el área de los castigos, pero ello no implica ignorar que el uso de las recompensas puede tener consecuencias tanto o más negativas para la buena marcha de la burocracia. El ascenso es sin duda una de las recompensas más importantes, puesto que trae aparejado un sueldo más alto, a la vez que implica el desempeño de un cargo más prestigioso. El tema del ascenso está íntimamente ligado al de la forma de ingreso a la administración, puesto que uno y otro se rigen por los mismos principios. Trataremos pues de analizarlos conjuntamente.

En el tipo ideal de burocracia que se vio al comienzo, el ingreso a la burocracia dependía de la especial capacitación para el desempeño del cargo, la que podía ser medida por medio de pruebas o garantizada por diplomas que la certificaran. La meta es en este caso el buen funcionamiento de la burocracia, el cumplimiento efectivo de la función a desempeñar y es entonces lógico que se recurra a criterios estrictos que permitan seleccionar un personal eficiente. Si en el Uruguay se hubiera aplicado un criterio igualmente estricto, muchos aspirantes a burócratas habrían quedado necesariamente imposibilitados de ingresar a la función. Y si así hubiera ocurrido, la pacificación social perseguida no habría podido ser lograda. Esto nos muestra, una vez más, el grado en que todos los aspectos del fenómeno están íntimamente ligados. Una parte de nuestros burócratas carece de la capacitación mínima exigible para llegar al cargo, pero hay que tener en cuenta que la exigencia habría impedido disminuir —o disimular— la desocupación. La opción es muy clara: la eficiencia o la pacificación social; al optar por la segunda fue necesario dejar de lado las exigencias que pudieran haber llevado a la selección de un personal más eficiente, y así fue que se logró la paz, aunque las burocracias públicas funcionaran mal.

Este aspecto está ligado al sistema de ascensos. Si la meta es el buen funcionamiento, es lógico que se promueva a quienes hayan demostrado una mayor capacidad, lo que funciona por una parte como recompensa, a la vez que obra como un aliciente para el cumplimiento de la labor. Esta promoción de los mejores funcionarios equivale a la existencia de un sistema de ascensos basado en la justicia. Es aquí donde entra el aspecto referente a la justicia y a la contracción al trabajo, dado que los funcionarios que consideren que el sistema de ascensos es justo dedicarán



El monopolio de la refinación de petróleos fue una resistida conquista de la independencia económica (Planta de Combustibles de ANCAP en los días de su inauguración, 1931).

sus mejores esfuerzos al desempeño adecuado de su trabajo.

En nuestro país la meta no fue el buen funcionamiento de la administración, y por lo consiguiente los ascensos no tenían porqué responder a un principio de justicia que coadyuvara al logro de la meta. Aunque la situación a este respecto no ha permanecido incambiada, es posible afirmar que buena parte de los ascensos respondió a razones ajenas a la administración, a razones de índole política principalmente. El ingreso a la administración estaba mediatizado por los partidos y la consecuencia lógica es que el ascenso dentro de ella también lo estuviera. Cabe preguntarse además, aunque no sea posible dar una respuesta, hasta que punto la distribución de cargos en los distintos niveles jerárquicos se ha apartado de un modelo ideal que asegura el mejor funcionamiento de la administración. La situación del país imponía el empleo masivo, como forma de disimular la desocupación, y la mejor manera de lograr este fin consistía en nombrar el mayor número posible de funcionarios. Cuanto menor fuera el grado jerárquico de los cargos creados, tanto mayor su número, puesto que de esa manera los mismos recursos permitían crear un número mayor de cargos. La consecuencia fue, muy probablemente, la existencia de burocracias excesivamente ensanchadas en los niveles más bajos y relativamente estrechas en los más altos. Estas burocracias podían por consiguiente ofrecer muy limitadas probabilidades de ascenso, puesto que el número de personas en el último grado del escalafón prácticamente impedía el ascenso de la mayor parte de ellas. Tal vez, la mayoría sólo pudo lograr un pequeño ascenso, a lo largo de toda su "carrera" funcionarial. Esto equivale a decir que la carrera no existe, que uno de los rasgos característicos de la burocracia ideal está prácticamente ausente.

Podríamos tener en cuenta además que en una gran parte de los casos el ascenso al grado inmediato superior no representó un aumento de sueldo que se pueda calificar de apreciable, sino que, por el contrario, la diferencia entre una y otra remuneración no pasaba prácticamente más allá del aspecto simbólico.

Este sistema de remuneraciones trajo como consecuencia que muchos funcionarios sólo dedicaran una parte de su tiempo a la administración pública y que usaran el resto en otras actividades, a menudo mejor remuneradas, que les permitían alcanzar el nivel de ingresos indispensable. De esta manera se desvirtuaba uno de los rasgos del tipo ideal de burocracia, con el agravante —no por cierto excepcional— de que muchos funcionarios realizaban una parte de sus actividades extra-función pública en el tiempo en el cual debían desempeñar ésta. Desde un cierto punto de vista es perfectamente lógico que así fuera, puesto que la multiplicación excesiva del número de funcionarios llevó a que el mismo volumen de trabajo debiera ser repartido entre un mayor número de personas.



El Frigorífico Nacional adquirió un fecundo y amplio desarrollo en los años en que el Estado estaba preocupado por su existencia. (Playa de matanzas del Frigorífico Nacional, 1929).

Tal vez lo dicho anteriormente no sea exacto, y el trabajo no sólo tuvo que ser repartido, correspondiéndole a cada uno una parte menor del mismo, sino que debió ser además complicado, como medio de justificar la presencia de los funcionarios, de darles —aunque fuera aparentemente— algo que hacer. La multiplicación de los funcionarios empujó hacia una división del trabajo que no respondía a las necesidades derivadas de la buena marcha de la administración, y es así que creó etapas, controles, declaraciones, duplicados, etc., que no eran para nada necesarios y que no eran en absoluto conducentes a la prestación de servicios más eficientes.

El aspecto que se acaba de señalar no implica desde luego ignorar que en numerosas oficinas públicas el trabajo es realizado por unos pocos funcionarios mientras que el resto dedica su tiempo a otra cosa, toma café, conversa, o se escapa de la oficina. Estos aspectos están sin embargo estrechamente ligados al sistema de recompensas —y en particular de ascensos— que imperó en nuestra administración. ¿Qué dedicación al trabajo puede esperarse de alguien que tiene el convencimiento de que nunca va a ascender o, al menos, de que el pequeño ascenso lograble lo va a dejar prácticamente en la misma situación funcionarial y económica?

Aunque el entrelazamiento de causas y consecuencias sea por cierto muy estrecho, podemos sin embargo preguntarnos hasta qué punto la inexistencia de la carrera administrativa, la casi absoluta imposibilidad de ascender no fue causa —en el mejor de los casos— de un cumplimiento ritualístico de la tarea. Recurramos para dar una explicación más clara a las ideas de Merton. Es cierto que su teoría está referida a la sociedad norteamericana, lo que nos obliga a un esfuerzo de adaptación y precisión, puesto que ese hecho no puede por cierto justificar su rechazo.

Robert K. Merton sostiene que la sociedad norteamericana —que es capitalista— tiene a la riqueza entre sus valores fundamentales. Aunque la sociedad uruguaya se encuentre ciertamente en un grado muy diferente de desarrollo capitalista, no deja por ello de serlo, ni de asignar valor a la riqueza. Ese valor socialmente aceptado lleva a que una gran parte de la sociedad tenga el enriquecimiento personal entre las metas que aspira a ver realizadas, puesto que el valor asignado a la riqueza les hace desear el más alto grado posible de enriquecimiento.

El enriquecimiento no está igualmente al alcance de todos los que aspiran a lograrlo y es así que algunos pueden materializarlo y otros no. De la misma manera en que la sociedad establece las metas, fija también los medios aceptables para realizarlas, pero estos medios no están parejamente al alcance de todos los miembros de la sociedad, sino que son fácilmente logrables para algunos y difícilmente alcanzables para otros. Esta mayor o menor facilidad



La nacionalización fue una empresa de toda la nación, pero un hombre fue su símbolo: José Batlle y Ordóñez.

para la utilización de los medios se funda en gran parte en la posición que se ocupa dentro del sistema estratificado. Los que se encuentran en los niveles correspondientes a la clase media pueden valerse con mayor facilidad de los medios ajustados a la ley, mientras que los integrantes de la clase baja recurren con mayor facilidad al delito, puesto que los medios socialmente aceptados les están totalmente negados. A esto se agrega el valor asignado por cada clase social al respeto a la ley. Merton dice que es mucho mayor entre la clase media, lo que podemos complementar diciendo que la clase media es en buena proporción quien la elabora, resultando lógicamente beneficiada por las normas que ella contribuye a elaborar. Podemos decir también que la clase baja es, al menos parcialmente, la destinataria de un derecho que ella no creó y que tiende, aunque en grados diferentes, a conservarla en la situación que ocupa. De todos estos factores derivaría un uso diferenciado de los medios para lograr un mejor nivel económico, recurriendo la clase baja con mayor facilidad al delito.

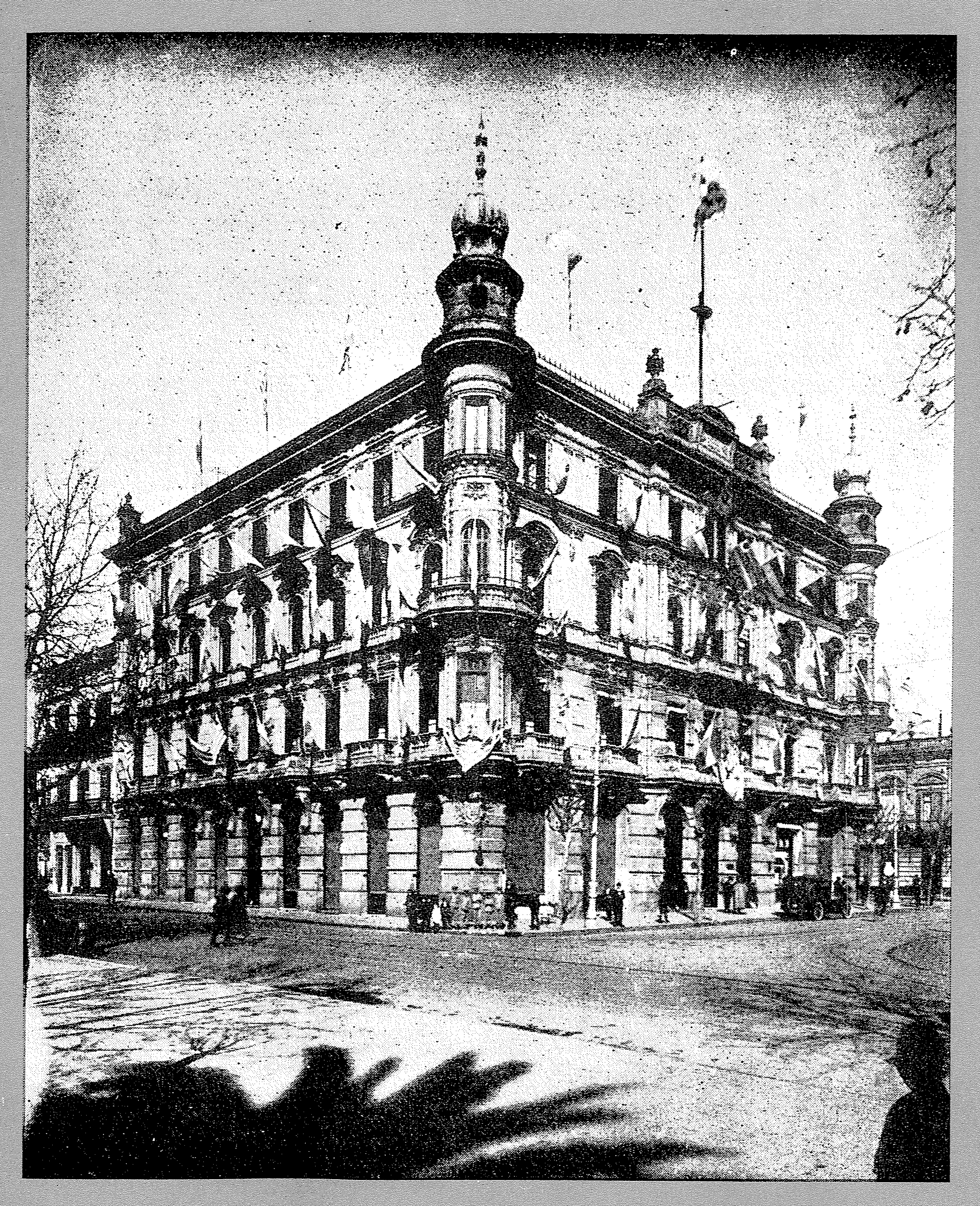
Merton dice también que los integrantes de los niveles más bajos de la clase media pueden caer con facilidad en un tipo de conducta que llama ritualista, el que deriva de una aplicación ritual de los medios que pueden servir para llegar al enriquecimiento, pero sin que se siga persiguiendo la meta, la que es en definitiva abandonada. Señala que este tipo de conducta es propio de los burócratas que de ninguna manera pueden llegar al enriquecimiento a través del ejercicio de su función y que, dada su pertenencia a la clase media, no caen tampoco en la violación de la ley, como medio para alcanzar la meta aceptada.

Aunque nos sea difícil precisar en este momento el grado en que los integrantes de las burocracias públicas pueden efectivamente realizar en los Estados Unidos una carrera administrativa, no parece exagerado pensar que sus chances deben ser considerablemente mayores que las de sus colegas uruguayos. Es posible admitir que la carrera no es de todos modos un buen camino hacia el enriquecimiento, pero cabe igualmente preguntarse hasta donde llega el efecto derivado del convencimiento de que la carrera no existe. La disposición para violar la ley no es tal vez ajena a él. Alguna parte de los integrantes de las burocracias públicas está en el Uruguay francamente dispuesto a violar la ley, para conseguir de esa manera un aumento de sus ingresos, un complemento de la remuneración pagada por el Estado.

Estos funcionarios se apartan considerablemente del modelo de Merton, puesto que están dispuestos a violar la ley, a recibir dinero por la realización de las tareas implícitas en su trabajo. O sea que el mismo tiempo de trabajo les permite lograr una doble remuneración, o alcanzar un nivel de ingresos más adecuados al tiempo de trabajo vendido. Un aspecto digno de ser señalado es que este género de delitos no hace acreedor a ningún tipo de sanción, puesto que nadie formula denuncia criminal contra los delincuentes, y puesto que no llegan tampoco a ser pasibles de otro tipo de sanciones, de índole social. Esto se debe a que la sociedad ha pasado a aceptar, como algo perfectamente correcto, que una parte de la clase media se valga de la función pública para mantener el nivel de vida por medios ilegítimos.

Más importante a los efectos de nuestro trabajo es sin embargo otro aspecto: estas violaciones de la ley, estas excepciones a las que se llega por medio de la entrega de dinero, se superponen a las excepciones políticamente fundadas a las que hicimos referencia con anterioridad. O sea que estas excepciones son una consecuencia secundaria del sistema, pero una consecuencia que también contribuye a su mal funcionamiento. Tal vez podríamos decir, en un terreno más francamente hipotético, que la clase media que creó y se valió de burocracias excesivamente extendidas no podía ser muy severa con aquellos de sus miembros que se valían de esas burocracias para mantener su posición dentro de la sociedad. Esos miembros satisfechos eran un elemento positivo respecto de la pacificación social que se trató de buscar mediante la creación y ampliación de las burocracias. ¿Qué razón había entonces para sancionarlos?

Si esos funcionarios contribuían a la meta perseguida, era por lo tanto secundario que sus conductas llevaran al mal funcionamiento de las burocracias que ellos integraban, puesto que esta otra meta no era tampoco buscada por los creadores de las burocracias, por los políticos que realizaban los nombramientos masivos.



Edificio de la Intendencia Municipal en 1925. Tenía sólo cuatro pisos...



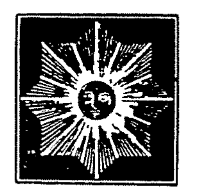
Durante años, el empleo público fue la panacea económica y social. En los últimos diez años el sistema hizo crisis y la convulsa lucha de los funcionarios públicos por recuperar su bienestar es la nota cotidiana.

Estatización, des-estatización y eficiencia de la burocracia

La estatización es a menudo considerada como la causa de la falta de eficiencia de la burocracia. Esta idea, de una aceptación bastante generalizada, tiende a poner el acento en que el carácter público de esas burocracias es la causa fundamental de su mal funcionamiento. Dicha forma de razonar lleva asimismo a sostener que la des-estatización conduciría a una prestación más eficiente de los servicios. Esta afirmación que parece difícilmente cuestionable debe ser sin embargo fundada, para que sea posible ver cuál es el verdadero motivo por el cual los servicios llegarían a ser mejor prestados.

Al pasar a manos de particulares, las burocracias no sólo cambiarían su carácter, de públicas a privadas, sino que las metas sociales que orientan su funcionamiento cambiarían también, y de manera considerable. Si admitimos que la meta pacificación social sería dejada de lado y sustituida por la meta ganancia, es lógico concluir que las burocracias pasarían a funcionar de manera diferente, puesto que los empresarios privados tratarían de valerse de la eficiencia como medio de aumentar su ganancia.

Las burocracias podrían funcionar con mayor eficiencia sin perder su carácter de públicas, siempre que las personas encargadas de dirigirlas se propusieran alcanzar esa meta, o hacer al menos algo para tratar de lograrlo. Burocracia pública no es sinónimo de mal funcionamiento, aunque la tendencia, en nuestro país, sea la de considerar que una y otro son prácticamente sinónimos. Una burocracia pública puede ser más o menos eficiente, en razón de las metas que orienten a quienes la dirijan, porque estas personas son las que fijan los objetivos, dictan las ordenanzas y reglamentos, determinan los criterios según los cuales se realizan los nombramientos y los ascensos, etc



Conclusión

Este trabajo fue enteramente redactado en pasado, y ello no es de ninguna manera casual. Obedece por el contrario a un motivo. Todo lo dicho es especialmente válido para un período que hoy puede considerarse pasado. Las razones son varias; trataremos de indicar someramente algunas de las más importantes.

Podríamos decir, en primer lugar, que la función pública no sigue siendo igualmente considerada como "la solución" para el desempleo. Hoy una parte de los uruguayos aspira a emigrar, para trabajar en otros países donde mejores remuneraciones les aseguren un nivel de vida que el trabajo en las burocracias públicas ha dejado de aparejar.

Cabría considerar, en segundo lugar, que la función pública no es hoy capaz de satisfacer las expectativas de las personas que la desempeñan. La inflación no ha sido seguida de aumentos de sueldos que devolvieran a los funcionarios el poder adquisitivo perdido, con lo que la función de pacificación social ha dejado de ser cumplida. La paz pudo ser lograda a corto plazo, pero a la larga la realidad fue más fuerte que las soluciones más o menos hábiles que no se orientaban hacia el fondo del problema.

Podríamos decir, en tercer lugar, que los directores de las burocracias públicas han dejado de perseguir la meta pacificación, de la misma manera en que antes lo hicieron. Las causas son obviamente muy difíciles de determinar con exactitud, pero sería dable pensar que no se trata sino del reconocimiento de que los caminos usados para el logro de esa meta no pueden seguir siendo utilizados. La relación entre este hecho y el abandono de la meta es probablemente muy estrecha, aunque no sea posible dejar de lado la consideración de que la meta pacificación fue siempre secundaria y que servía a otra meta mayor que era la conservación de una determinada estructura de la sociedad. Tampoco es posible ignorar la importancia que una imagen exportable de eficiencia puede tener para un país agobiado por una gran deuda externa.

La burocratización pacificadora es así una realidad propia de un determinado período histórico que comenzó en 1930, llenó más de tres décadas de la vida del país y puede ser considerado clausurado. Los aspectos negativos que la caracterizaron no deben hacernos pensar que la estatización era la causa de todos los males, puesto que ellos obedecían a motivos perfectamente separables de la estatización misma.

BIBLIOGRAFIA

ODDONE, Blanca Paris de; FARAONE, Roque y ODDONE, Juan Antonio. —*Cronología comparada de la historia del Uruguay.*
PIVEL DEVOTO, Juan E. — *Historia de los partidos políticos en el Uruguay.*
SOLARI, Aldo E. — *El sistema político y el desarrollo social en el Uruguay*, en Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXVIII, Nº 1.
SOLARI, Aldo E. — *Estudios sobre la sociedad uruguaya.*
VANGER, Milton. — *José Batlle y Ordóñez. El creador de su época.*
MERTON, Robert K. — *Teoría y estructura sociales.*
WEBER, Max. — *Economía y sociedad.*

HISTORIA ILUSTRADA DE LA CIVILIZACION URUGUAYA

* Números ya publicados

El martes próximo aparece

Enciclopedia No. 41

"Los años locos"

El Uruguay de la melenita de oro, de los balnearios, del charleston, del deporte, el Uruguay lleno de problemas pero también de energías y de fuerte alegría vital, reinventado por la brillante escritura de Carlos Maggi.



Cuaderno No. 41

"Polirritmos"

El poeta que cantó a la motocicleta y al jugador de fútbol, que vibró con los descubrimientos modernos de la caliente ciudad de Montevideo, a quien deslumbró el amor y la amistad. El Juan Parra del Riego que vino de su patria, Perú, a hacerse uruguayo por el corazón.

Ya están en venta las tapas para que Ud. mismo encuaderne su colección de Enciclopedia Uruguaya. Solicítelas a su proveedor habitual.



Publicación semanal de Editores Reunidos y Editorial Arca, del Uruguay. Redacción y Administración: Cerro Largo 949, Montevideo, Tel. 8 03 18. Plan y dirección general: Angel Rama. Director ejecutivo: Luis Carlos Benvenuto. Administrador: Julio Bayce. Asesor historiográfico: Julio C. Rodríguez. Dirección artística: Nicolás Loureiro y Jorge Carrozzino -artegraf. Fotógrafo: Julio Navarro. Impreso en Uruguay en Impresora Uruguaya Colombino S. A., Juncal 1511, Montevideo, amparado en el art. 79 de la ley 13.349 (Comisión del papel). Julio 1969.